EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.8.2020
COM(2020) 428 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de stand van de voorbereidingen voor de volledige tenuitvoerlegging van de interoperabiliteitsverordeningen overeenkomstig artikel 78, lid 5, van Verordening (EU) 2019/817 en artikel 74, lid 5, van Verordening (EU) 2019/818

1. Inleiding

Op 11 juni 2019 zijn de interoperabiliteitsverordeningen[1] van kracht geworden. Deze verordeningen zijn bedoeld om de EU-informatiesystemen voor veiligheid, grensbeheer en migratiebeheer te upgraden en deze slimmer en efficiënter op elkaar af te stemmen. De EU-informatiesystemen werden interoperabel gemaakt om de effectiviteit en efficiëntie van controles aan de buitengrenzen te verbeteren en bij te dragen aan de preventie van illegale immigratie en aan een hoog niveau van veiligheid binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht van de Unie. Deze interoperabiliteit moet ook zorgen voor een betere uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid, helpen bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, bijdragen tot het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten en de identificatie van onbekende personen vergemakkelijken.

Vóór de vaststelling van de verordeningen, in april 2016, heeft de Commissie een mededeling over *krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid*[2] gepresenteerd. Daarin worden mogelijke manieren geschetst om de informatiesystemen van de EU beter te laten functioneren teneinde het grensbeheer en de interne veiligheid te verbeteren. In zijn resolutie van 6 juli 2016 drong het Europees Parlement aan op voorstellen voor de verbetering en ontwikkeling van bestaande EU-informatiesystemen, de aanpak van informatieleemten en de bevordering van de interoperabiliteit van die systemen, en op voorstellen voor verplichte gegevensuitwisseling op EU-niveau, samen met de nodige waarborgen voor gegevensbescherming. In zijn conclusies van 15 december 2016 heeft de Europese Raad gevraagd om te blijven werken aan de interoperabiliteit van informatiesystemen en databanken van de EU.

De interoperabiliteit tussen EU-informatiesystemen is tot stand gebracht opdat deze systemen en hun gegevens elkaar aanvullen, met inachtneming van de grondrechten van natuurlijke personen, met name het recht op bescherming van persoonsgegevens.

Ten tijde van de vaststelling van de interoperabiliteitsverordeningen werden er drie EU-informatiesystemen gebruikt: het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Visuminformatiesysteem (VIS) en het Eurodac-systeem. Daarnaast bevinden zich momenteel drie andere systemen in de ontwikkelingsfase: het inreis-uitreissysteem (EES), het Europees reisinformatie en -autorisatiesysteem (Etias) en het gecentraliseerde systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN).

---

[1] Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad;
Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816.

[2] COM/2016/0205 final.

De interoperabiliteitsverordeningen bevatten bepalingen inzake toezicht en evaluatie door de Commissie en met name door eu-LISA inzake de technische ontwikkeling. In december 2019 heeft eu-LISA een eerste verslag ingediend[3].

Krachtens artikel 78, lid 5, van Verordening (EU) 2019/817 en artikel 74, lid 5, van Verordening (EU) 2019/818 moet de Commissie een verslag bij het Europees Parlement en de Raad indienen over de stand van de voorbereidingen voor de volledige tenuitvoerlegging van de verordeningen. Het verslag moet gedetailleerde informatie bevatten over de gemaakte kosten en over eventuele risico's die van invloed kunnen zijn op de totale kosten, zoals bepaald in de interoperabiliteitsverordeningen. De Commissie moet elk jaar vergelijkbare verslagen indienen tot de data van ingebruikneming van de interoperabiliteitscomponenten zijn vastgesteld door middel van de in artikel 72 van Verordening (EU) 2019/817 en artikel 68 van Verordening (EU) 2019/818 bedoelde uitvoeringshandelingen van de Commissie.

2. Uitvoeringsbepalingen

In de interoperabiliteitsverordeningen is bepaald dat uitvoeringswetgeving moet worden vastgesteld ter aanvulling en uitvoering van bepaalde gedetailleerde technische aspecten van de verordeningen. Sommige van deze handelingen zijn nodig om eu-LISA volledig in staat te stellen te beginnen met het ontwerp en de ontwikkeling van de componenten in de context van de algemene systeemarchitectuur, met name omdat hiervoor technische specificaties moeten worden vastgesteld en aanbestedingsprocedures moeten worden opgesteld om met contractanten te werken. Dergelijke opdrachten moeten zijn gebaseerd op duidelijke en volledige technische specificaties die zijn vastgelegd in de nodige oproepen tot het indienen van voorstellen. Andere handelingen zijn nodig voor het vaststellen van technische voorschriften om het gebruik ter plaatse door de bevoegde autoriteiten te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door het gebruik van standaardformulieren en het opzetten van samenwerkingsprocedures voor de aanpak van beveiligingsincidenten.

Zodra de verordeningen in werking waren getreden, is de Commissie begonnen met het opstellen van een eerste reeks uitvoeringsmaatregelen (vier uitvoeringshandelingen en twee gedelegeerde handelingen) die nodig zijn voor het allereerste begin van het ontwerp- en ontwikkelingsproces.

Voor de uitvoeringshandelingen is een comité ingesteld overeenkomstig artikel 74 van Verordening (EU) 2019/817 en artikel 70 van Verordening (EU) 2019/818.

Voor de voorbereiding van de nodige gedelegeerde handelingen is een deskundigengroep opgericht overeenkomstig artikel 73 van Verordening (EU) 2019/817 en artikel 69 van Verordening (EU) 2019/818.

3. Toezicht op de uitvoering door de lidstaten en de agentschappen van de Unie

In de *gezamenlijke verklaring over de wetgevingsprioriteiten van de EU voor 2018-2019* hebben de interoperabiliteitsverordeningen hoge prioriteit gekregen. Naast de tijdens het wetgevingsproces vastgestelde prioriteit moest ook het belang van de uitvoering van de verordeningen worden erkend. Met het oog op de volledige tenuitvoerlegging moeten de

[3] Verslag over de ontwikkeling van de interoperabiliteit (2019-307).

lidstaten, de agentschappen van de Unie en de Commissie samen voortgang maken om te voorkomen dat het uitblijven van maatregelen bij een van hen ertoe leidt dat de ingebruikneming voor iedereen wordt vertraagd.

Tegen die achtergrond is de Commissie begonnen met een reeks forumbijeenkomsten om alle betrokken partners bijeen te brengen en te bespreken hoe de voorbereiding en de paraatheid kunnen worden bevorderd, en om in ieders belang risico's en oplossingen in kaart te brengen. Doel was alle nodige maatregelen te nemen zodat uiterlijk eind 2023 wordt voldaan aan de doelstelling om alle informatiesystemen van de EU volledig in overeenstemming te brengen met het interoperabiliteitskader. Naast de lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden en de relevante agentschappen van de Unie (eu-LISA, het Europees Grens- en kustwachtagentschap en Europol) zijn deze belanghebbende partijen bij het forum betrokken: het Europees Parlement en de Raad, de EU-coördinator voor terrorismebestrijding, het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

Het eerste forum vond plaats in maart 2019, nadat het Europees Parlement en de Raad tijdens de interinstitutionele besprekingen een voorlopig akkoord hadden bereikt. Op het forum werd erkend dat onmiddellijke prioriteit moest worden gegeven aan de volledige tenuitvoerlegging van de nieuwe architectuur voor EU-informatiesystemen voor grenzen, migratie en veiligheid. Ter ondersteuning hiervan had de Commissie een scorebord overwogen met het oog op de vaststelling van doeltreffende monitoring- en coördinatieregelingen. Het doel was een zachte aanpak waarbij wordt gewerkt met nationale coördinatoren, die ervoor moeten zorgen dat alle belanghebbenden volledig op de hoogte zijn. Bijzondere aandacht diende uit te gaan naar de behoeften aan financiële en personele middelen, met inbegrip van de opleiding van eindgebruikers, zodat bij de uitvoering het tijdschema in acht wordt genomen. Ook werd erkend dat de raad van bestuur van eu-LISA verantwoordelijk was voor de technische coördinatie in het kader van de verschillende onderdelen van de wetgeving, en dat de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken de stand van zaken van de uitvoering regelmatig op zijn agenda moet plaatsen.

In november 2019 werd op het tweede forum erkend dat het waardevol is om regelmatige bijeenkomsten te houden en het scorebord als instrument te gebruiken zodat iedereen – lidstaten, agentschappen van de Unie en de Commissie – samen vooruitgang blijft boeken bij de ontwikkeling en uitvoering van de nieuwe IT-architectuur voor grenzen, migratie en veiligheid. De behoefte aan financiële en personele middelen bleef als een belangrijke kwestie aangemerkt. Daarom werd voorgesteld dat alle betrokken partijen indicatieve meerjarenplannen inzake de middelen moeten opstellen. De Commissie stelde ook voor een platform te ontwikkelen om informatie te verzamelen, onder meer over beste praktijken, en dit voor iedereen gemakkelijk toegankelijk te maken om uitwisselingen en vooruitgang te bevorderen. Ook werd erkend dat naarmate de uitvoering vordert, meer nadruk zou moeten worden gelegd op de operationele en praktische uitvoering.

Een derde forum vond per videoconferentie plaats in mei 2020. De Commissie gaf haar beoordeling van de algemene stand van zaken op basis van een scorebord dat de belangrijkste vereisten inzake de uitvoering bestreek:

- Het afgelopen jaar is er voortgang geboekt met de uitvoering, maar er zijn nog steeds uitdagingen. De lidstaten moeten zorgen voor politieke steun op hoog niveau.
- De lidstaten moeten hun beoordeling van de noodzakelijke nationale wetgeving afronden en deze dienovereenkomstig opstellen.
- Met betrekking tot governanceregelingen valt al met al goede vooruitgang te constateren.
- De lidstaten moeten snel een raming maken van hun behoeften aan middelen en daarin voorzien.

Parallel aan de tenuitvoerlegging van de interoperabiliteitsverordeningen wordt ook gewerkt aan de daarmee verband houdende ontwikkeling van bestaande en nieuwe individuele IT-systemen. In het kader van de ontwikkeling van de nieuwe algemene architectuur is het voor de tenuitvoerlegging van de interoperabiliteitsverordeningen van essentieel belang dat alle afzonderlijke systemen ook volledig operationeel zijn. Wat de voortgang inzake de afzonderlijke systemen betreft, heeft de Commissie haar bezorgdheid geuit over de resultaten met betrekking tot de ontwikkeling van het inreis-uitreissysteem. De lidstaten wezen erop dat hoewel de testperiode volgens plan aan het einde van dit jaar van start zal gaan, de paraatheid voor de uitvoering van het systeem op nationaal niveau gering is. Dit zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de start van de activiteiten. In het licht hiervan moeten de lidstaten vaart zetten achter de interne procedures om de nodige personele middelen te mobiliseren en de - reeds voor het vorige jaar geplande - aanbestedingsprocedure voor de aanpassing van hun nationale systemen met het oog op de aansluiting op het centrale inreis-uitreissysteem te bespoedigen.

Het forum bood sommigen ook de gelegenheid om de door de Covid-19-crisis ingegeven zorgen aan de orde te stellen, waarbij werd verklaard dat deze crisis tot enige vertraging zou kunnen leiden, met name wat betreft de start van de werkzaamheden van het inreis-uitreissysteem. Gevolgen voor de ontwikkeling van de EU-informatiesystemen, zoals het inreis-uitreissysteem, kunnen inderdaad repercussies hebben voor de ontwikkeling van de interoperabiliteitscomponenten. Dergelijke gevolgen zijn echter niet lineair, wat wil zeggen dat wanneer de ingebruikneming van één IT-systeem met één maand wordt vertraagd dat weliswaar een vertraging van maximaal één maand van de ingebruikneming van de interoperabiliteitscomponenten zou kunnen inhouden, maar dat het ook mogelijk is dat de vertraging niet tot een latere ingebruikneming leidt.

Gezien de huidige situatie blijft voor alle betrokken actoren een zekere mate van onzekerheid bestaan ten aanzien van het effect van de Covid-19-crisis op lopende projecten. De Commissie is voornemens de komende maanden met eu-LISA en de lidstaten in contact te treden teneinde tijdens het voor het najaar van 2020 geplande volgende forum gedetailleerde besprekingen te voeren over de mogelijke gevolgen van de crisis.

Tijdens de verslagperiode hebben de voorzitterschappen van de Raad steeds blijk gegeven van hun inzet voor de tenuitvoerlegging, waarbij sommige hun eigen conferenties hebben georganiseerd om het betrokken bredere publiek te bereiken. De Commissie verwelkomt dergelijke initiatieven van de voorzitterschappen.

4. Opleidingsbehoeften

Tijdens de besprekingen in het kader van de drie forumbijeenkomsten is herhaaldelijk benadrukt dat interoperabiliteit meer is dan een IT-project. Eindgebruikers – grenswachten, asielautoriteiten, politieagenten – zullen precies moeten weten hoe zij toegang kunnen krijgen tot de voor hen beschikbare informatie. Er is voortdurend gesteld dat het noodzakelijk is dat het betrokken personeel wordt opgeleid. Dit was voor de Commissie aanleiding om in maart 2020 een *Train the Ambassadors*-bijeenkomst te organiseren, bedoeld om de verantwoordelijke entiteiten van de lidstaten materiaal te geven dat hen in staat stelt eindgebruikers te informeren en te instrueren over het gebruik van het interoperabiliteitskader en de interoperabiliteitscomponenten. De opleiding kon fysiek niet plaatsvinden vanwege de Covid-19-crisis, maar de Commissie heeft het opleidingsmateriaal digitaal beschikbaar gesteld.

5. Kosten en risico's

In het financieel memorandum bij de voorstellen van de Europese Commissie voor de twee interoperabiliteitsverordeningen is een bedrag van 11 954 000 EUR gereserveerd voor de ontwikkeling van de interoperabiliteit in 2020. Zoals vermeld in het tweede interoperabiliteitsvoortgangsverslag van eu-LISA[4] van juni 2020 is tot nu toe een bedrag van 1 718 606 EUR gebruikt voor de ondersteuning van activiteiten op het gebied van de voorbereiding van de interoperabiliteit.

In het kader van het Fonds voor interne veiligheid werden de lidstaten in 2020 geen specifieke begrotingsmiddelen voor interoperabiliteit toegewezen. In het kader van het toekomstige meerjarig financieel kader, dat de periode 2021-2027 moet gaan bestrijken, wordt voor de lidstaten een bedrag van 136,3 miljoen EUR voorgesteld om de wijzigingen te bekostigen van hun nationale systemen met het oog op het gebruik van de interoperabiliteitscomponenten. Deze financiële middelen worden de lidstaten toegewezen ter ondersteuning van hun projecten en vormen geen vergoeding van werkelijk gemaakte kosten. Er bestaat dus geen gevaar dat uit deze budgetten moet worden geput om aan verzoeken om aanvullende financiering te voldoen, zoals het geval is bij de budgetten die worden toegewezen aan agentschappen van de Unie die volledig uit de begroting van de Unie worden gefinancierd.

Wat de risico's van overschrijdingen betreft, zal de Covid-19-crisis onvermijdelijk gevolgen hebben voor de duur van bepaalde afzonderlijke onderdelen van het algemene project ter uitvoering van de nieuwe architectuur voor de EU-informatiesystemen voor grenzen, migratie en veiligheid. Dit effect wordt momenteel beoordeeld met het oog op het geplande tijdschema. Een langere looptijd van het project zal waarschijnlijk leiden tot hogere kosten. Aangezien de ontwikkeling van de interoperabiliteit echter nog maar net is begonnen, is er nog speelruimte om de gevolgen voor de algemene planning en kosten te beperken. Ten tijde van de publicatie van het verslag ligt het interoperabiliteitsproject nog steeds op schema en blijft het nog steeds binnen de oorspronkelijke begrotingsraming.

[4] Verslag over de ontwikkeling van de interoperabiliteit (2020-148).

6. Conclusie

In het licht van de algemene toezegging van alle lidstaten, de geassocieerde Schengenlanden en de agentschappen van de Unie om de volledige tenuitvoerlegging van de interoperabiliteitsvoorschriften te waarborgen, blijft de Commissie de acties van alle betrokken partijen coördineren en monitoren teneinde uiterlijk eind 2023 volledig over de nieuwe en verbeterde IT-systemen en de interoperabiliteitscomponenten te beschikken.

Zoals hierboven vermeld, liggen de werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van de interoperabiliteitsverordeningen tot nu toe op schema. De tenuitvoerlegging van het interoperabiliteitskader vereist echter dat alle actoren gezamenlijk vooruitgang boeken met alle EU-informatiesystemen en interoperabiliteitscomponenten. Mogelijke vertragingen als gevolg van de Covid-19-crisis, met name wat betreft de ontwikkeling van het inreis-uitreissysteem, zullen in de gaten moeten worden gehouden en de Commissie zal met alle betrokken partijen samenwerken om een zo duidelijk mogelijk beeld te krijgen van eventuele vertragingen, en om dergelijke vertragingen tot een minimum te beperken zodat het tijdschema voor de uitvoering in acht wordt genomen. De Commissie verbindt zich ertoe om, samen met de lidstaten en de agentschappen van de Unie, alles in het werk te stellen opdat eventuele gevolgen van de Covid-19-crisis voor de streefdatum voor de volledige uitvoering zo beperkt mogelijk blijven, en dat de beoogde totale kosten binnen de in het financieel memorandum opgenomen geraamde begroting blijven.